Take your rightful ***place!***

Estates General on the Reform of Democratic Institutions

Québec • February 21, 22 and 23, 2003

PARTICIPATION Workbook

Québec

Take your rightful ***place!***

Estates General on the Reform of Democratic Institutions

Québec • February 21, 22 and 23, 2003

PARTICIPATION Workbook

Cover page graphics:
Communication Publi Griffe

Legal deposit — 2003
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-40497-1
© Gouvernement du Québec, 2003

TABLE OF CONTENTS

THE ESTATES GENERAL ON THE REFORM OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS 5

DEMOCRATIC CULTURE AND THE CITIZEN 7

CONSULTATION — A PROGRESS REPORT:
DEMOCRATIC CONCERNS AND THE PROPOSALS 11

THE ISSUES 15

MAKING CHOICES 17

THE CHOICES 18

WORKSHOP 1: THE CITIZEN VIS-À-VIS REPRESENTATIVE, PARTICIPATORY AND DIRECT DEMOCRACY 18

Question 1: Popular Initiative 19
Question 2: A Fundamental Law 19

WORKSHOP 2: THE CITIZEN VIS-À-VIS THE POLITICAL SYSTEM 21

Question 3: Parliamentary and Presidential Traditions 22
Question 4: Fixed Date Elections 22

WORKSHOP 3: THE CITIZEN VIS-À-VIS THE ELECTORAL SYSTEM 23

Question 5: The Plurality Single-member System—Introducing Elements of Proportionality and Proportional Representation 24

WORKSHOP 4: THE CITIZEN VIS-À-VIS THE QUALITY OF REPRESENTATION 25

Question 6: Regional Representation 26
Question 7: A House of Regions 26
Question 8: The Role of Women and Incentives 26
Question 9: The Role of Young People and Voting at Age 27
Question 10: Ethnocultural Communities 27

ACKNOWLEDGEMENTS 29

THE ESTATES GENERAL ON THE REFORM OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS

BACKGROUND

The Estates General on the Reform of Democratic Institutions stems directly from the process proposed to Cabinet by the Minister responsible for democratic reform and as expressed in the discussion paper: Citizen Empowerment. Arising out of expressions of citizen dissatisfaction with our traditional political institutions, the process intends to open up public debate—encourage the population of every region to communicate their expectations clearly—so that a popular will is expressed through the sessions of the Estates General.

THE PROCESS

To ensure the success of the process, Cabinet established an Steering Committee of the Estates General made up of a mix of young and old, men and women, and also including representatives of the Anglophone community and the other cultural communities.

Headed by Claude Béland, the committee is made up of nine people: Jean Allaire, Martine Blanc, Joseph Giguère, Emmanuelle Hébert, Brenda Paris, Christian Robitaille, Bernard J. Shapiro and Monique Vézina. In addition, Michel Laflamme acts as secretary of the Committee.

The Steering Committee was supported in the field by a network of regional agents, one per region. Each of these people contributed to preparing for the Steering Committee's visit to the regions and, in some cases, assumed the role of local facilitator during the process (distributing consultation documents, local and regional media contact, selecting participants to the Estates General and providing them with information). All of the regional representatives joined the nine members of the Steering Committee to form the Office of the Estates General. In order to support the process, the Secretariat for the Reform of Democratic Institutions served as the secretariat of the Steering Committee and the Office. In addition, a Web site was set up to provide the public with continuous information about the process and allow people to express their points of view.

THE MANDATE

The Steering Committee's primary responsibility was to design, prepare and hold the Estates General on the Reform of Democratic Institutions. To do so, the Committee carried out far-reaching consultation with the Québec population on the issues involved in the reform, received briefs from citizens and organized bodies, and consulted with

experts in the area of political institutions. The findings of the Steering Committee throughout the various consultations are being submitted to the participants in the Estates General in order to carry the discussion farther and to better prepare recommendations that the Steering Committee will present to the Premier of Québec and the Minister responsible for Reform.

This process is unique in the history of Québec. The members of the Steering Committee hope it will begin a discussion that will make Québec a model of democracy in the new global world.

The Members of the Steering Committee
of the Estates General on the Reform
of Democratic Institutions

DEMOCRATIC CULTURE AND THE CITIZEN

Why democratic institutions? The answer is simple: democratic institutions are established so we can live better in a democratic society and ensure its long-term survival. In fact, there is no real democracy without democratic culture, without the widely held commitment on the part of the inhabitants of a territory to the fundamental values and recognized principles that guarantee unshakable loyalty to a certain way of "living together."

That is why the word ***democracy*** goes beyond the definition of ***political institutions***. At root, the word "democracy" means ***power of the people***. Beyond their concrete form, democratic institutions embody the values, principles and practices that form the intangible link that goes right to the heart of ***living together***. It is this link that gives heart, soul and breath to the lives of these institutions so that they develop into a society where everyone belongs, has a place and plays a role. In other words, such institutions deserve to be called democratic only if they carry within them the values that are essential to the quest for the common good.

Essentially, ***democracy*** relies on the following values and principles:

- The equality of citizens before the law
- The sovereignty of the people
- The guarantee by the state of the rights of its citizens
- The commitment to individual liberties
- The responsibility of the citizen

These values and principles are the foundation of a ***social ethic***. Without the continual exercise of these democratic values, the institutions set up to embody this set of values run the risk of having their real meaning eroded and losing their true purpose.

This being said, democratic practices are varied and in constant evolution, but they must never ignore the right of citizens to exercise their influence over the decisions of their representatives, the right to hold elected officials accountable, the right to true and transparent information, the right to be recognized as different, whether by race, ethnic origin, social status or sex or any other characteristic such as where they live.

In other words, these values and principles give citizens the right to privacy, to justice, the right to act, the right to propose initiatives, to create, to speak freely, to acquire and own property, and to participate in their political institutions.

That is why democracy remains a tenuous thing, evolving at the will of individual and collective morality. As a result, it is important that the individual quest for power, a natural human instinct, be bounded by a very real and vibrant sense of the community. From the very beginnings of democracy, the effort of the community to imbue its life into its political institutions has swung between two schools of thought, the one often blending with the other: **representative democracy and direct democracy**. The Greeks of antiquity practised direct democracy in meetings in the public square. Jean-Jacques Rousseau, one of the crafters of democratic thought, from his own point of view said, "Sovereignty cannot be represented.... Essentially, it consists of the general will, and a will is not represented: either we have it itself, or it is something else; there is no other possibility." However, faced with the requirement for effective and stable government, usage having pointed out many problems related to the practice of direct democracy, the **representative form** has prevailed since democracy transformed itself into a permanent power structure.

Despite this evolution, direct democracy has never disappeared. Governments all over the world apply it to differing degrees. In Québec, direct democracy, as revealed by the consultative tour, remains for many a constant inspiration, an inspiration — a reminder—to round out, upgrade, renew and refine representative democracy.

Such democratic values place responsibilities on the State and on those elected. They must, of course, comply with and guarantee the rights of the citizens as well as the exercise of their civil rights. Therefore, no democratic institution can permit that the system set up for electing officials be structured in such a way as to favour one political party or one group of citizens, or that the directions taken by elected officials not be endorsed by the voters.

These democratic values also place obligations on every person who has the right to vote. Since it is based on **a social ethic for the common good, on living together**, democracy relies on the responsibility of all persons living within a territory and on their **commitment** to give life to all of democracy's values. Included in the well-known trinity of the founding values of democracy we find, side by side with liberty and equality, the notion of fraternity. This last value represents the bond of commitment of one to another along with the notion of confidence, an indispensable condition for society to be a human ecosystem that is healthy and sustainable, and promotes well being. In other words, the common good resides in a **collective purpose that is humanistic, dynamic and generous**.

From there, comes **the notion of citizenship**, since citizens can only be those who belong to a place, recognize its jurisdiction and their right to take part in it and assume the responsibilities that entails. If there is no collective purpose and feeling of belonging to our community and if there is no institutional will to maintain conditions and a climate that promote commitment among people, we risk losing our sense of responsibility with respect to our government and our community. If we live in a place that seems strange or superficial, we risk scarcely recognizing the representativeness of the officials within our community and, as well, feeling utterly void of responsibility for something that we are powerless to change. With regard to citizenship in a context of globalization, Québec—like many other collectives—must also face up to the challenge of strengthening "living together" by deepening the roots of its institutions within the population, and forging its identity from the diversity and plurality of citizens who now hail from everywhere on the planet.

It is this understanding of democracy and citizenship that guided the members of the Steering Committee in drafting their recommendations about what reforms to make to Québec's democratic institutions.

CONSULTATION — A PROGRESS REPORT: DEMOCRATIC CONCERNS AND THE PROPOSALS

DEMOCRATIC CONCERNS

The progress report limits itself to enumerating the democratic concerns that received the most mention during the consultations held by the Steering Committee with the public and organized bodies last autumn. The Committee acknowledges that some also expressed contrary opinions and that they will have to be taken into account when the time comes to make choices. As it will also be necessary to take into consideration the experts' opinions.

In the first place, it is necessary to point out the disillusionment and even a certain distrust of a large part of the population with respect to "politics" in general. The differences between the theory and the reality of democracy are the source of this feeling of being hoodwinked. For example, theory states that democracy is government by the people and for the people but, for many, **the sovereignty of the people** is limited to exercising their right to vote when elections come along. If this is the case, a vote does not even seem to be much of a power since it is not always taken into account when the ballots are counted to elect those who will hold power.

Between elections, within the guidelines of representative democracy, parliamentary sovereignty should normally be exercised. However, even there, many are sceptical and observe that, given the strength of tradition and party discipline, Parliament is subject to the will of the government. Which, for many, would indicate that we should more rightly refer to **the sovereignty of the government**. Overall, two major concerns come to the fore. The first is the inability to obtain believable and transparent information about political, economic and social issues —inability that could lead to the conviction that democracy as we know it is not able to give citizens the powers they need. To keep up hopes, these people—particularly youth—demand fair and transparent information and permanent access to training in citizens' rights.

In the second place, people feel removed from power, which leads them to come out in favour of processes they would control and encourage direct involvement in their democratic institutions when necessary.

In other words, on the whole, people want to **LEARN** and **TAKE ACTION**.

Citizens complain particularly about:

1. The powerlessness of the majority with regard to their democratic institutions.
2. Existing voting procedures. For many, ideological pluralism is limited in a majority vote regime, and individual votes have no visible impact on the overall result.
3. The concentration of power at the government level.
4. The executive's excessive regulatory powers that diminish the powers and prerogatives of the legislative assembly.
5. The role of members (MNAs) and their inability to respond to the expectations of many voters.
6. The obligation of members to tow the party line.
7. The risk of concentrating development activities, economic as much as social and cultural, in the most heavily populated areas to the detriment of the development of all the inhabited areas of Québec.
8. The power of the Premier to call elections at the times he sees fit.
9. The lack of understanding of the majority of voters about political systems, democratic institutions and the platforms of the political parties.
10. The complexity of the mechanics of government and its many layers.
11. The lack of women, young people and representatives of Québec's cultural diversity in the National Assembly.
12. The absence of First Nations representation.
13. The numerous cases of fraud or irregularity that still occur at election time.
14. The lack of effective control over government management.

THE PROPOSALS

As a result, the majority of the citizens consulted insist that:

1. The rules for exercising democracy in Québec be modified in such a way that the Quebecers who wish to can have greater involvement in the legislative power and, collectively, better exercise some control.

2. Voting procedures be reviewed so a new method can make way for new political parties and accord to the party that obtains the greatest number of votes the corresponding number of seats in the National Assembly—so that every candidate elected in a riding is actually the choice of the majority of voters.

3. An end be put to the concentration of power in the hands of the executive government, particularly the Premier's cabinet.

4. Executive power not impinge on the power of the National Assembly.

5. The role of MNAs be redefined and that their new role be better understood and accepted by voters.

6. MNAs be released from party discipline, at least in certain areas.

7. The voting procedure take into account Québec's geography and the importance of developing the whole territory.

8. Setting election dates not be decreed at the sole discretion of the Premier.

9. Citizens be better informed of how democratic institutions and political party platforms function.

10. The rules of governance and how government functions as a business at the service of all citizens be reviewed and adapted to bring them up to date.

11. The involvement of women and young people in the political life of the Québec state, both in the National Assembly and in the government, be more equally balanced.

12. New overtures be made to native peoples so they accept to delegate one or more representatives to the National Assembly.

13. Concrete measures be taken to guarantee the security of the electoral process.

14. New control procedures be implemented in order to ensure better monitoring of government management.

THE ISSUES

To date, consultation has revealed certain convergences of opinion and perception on the part of citizens with regard to the broad democratic issues related to governance.

1. The issue of citizen representation in political institutions.

2. The issue of government and legislative efficiency.

3. The issue of citizen participation not only at election time, but also throughout a government's term in office.

It is important to note that these opinions and perceptions are not only those of individuals or the private enterprise sector, the world of cooperative business, unions or even the regional or municipal political community. They reflect all **spheres** of society and thus they constitute widely shared concerns.

With respect to representation, a good number of society's stakeholders feel that, as far as the apparatus of government is concerned, they have hardly any power or influence; they do not, on the other hand, think their elected representatives (their MNAs) have much more because of the limitations imposed on them by party discipline, and also because, in their opinion, decisions are often made hastily, at the top—usually by a few people who are often influenced by a very small circle who, often, have not been elected. In addition, they believe that access to financial resources, parliamentary debates and media space is not equal and that, because of this, they do not have adequate access to political power. In brief, according to them, the existing organization of governance does not represent popular will, men-women parity, Québec's diversity and the importance of the resource-rich regions. So they are calling for greater social equity.

On the subject of **government efficiency**, the stakeholders from the various spheres of society feel that the organization of governance is not adapted to the democratic needs that arise from internationalization and globalization and that governance does not take into account these strong currents of change such as the need for new spaces for democratic debate, the great need for more thoughtful citizen education, the need to prepare the next generation to participate as citizens, the impact of the transition to the information society on access to democracy and its expression, and the consequences of media concentration on the vitality and quality of democracy.

On the other hand, other stakeholders put forward the importance of ensuring Québec's political stability because they have various fears: the weakening of Québec, the only Francophone state in North America within the new international context and, also, the erosion of social and individual values and its effects on a collective vision and a certain social cohesiveness. In this respect, many point to the need to endow Québec with a constitution, adopted by the citizens, which would lay down the form of government and the rules for the relationships between the governing and the governed. It would also spell out the powers of citizens and the organization of public authorities.

As concerns **citizen participation**, apprehension is evident with regard to the following subjects:

- The lack of education and training in living as citizens, the exclusion of too great a number of citizens, disinformation as much from the media as from political parties that seek constantly to sensationalize rather than inform.
- The lack of democracy on all levels, both federal and provincial, and including the municipal and school authorities, boards of directors, the general assemblies of public institutions and political parties. A weak democracy, due to lack of delegation of power and confidence in the ability of officals to properly manage the budgets granted to them.
- The lack of citizen participation in the life of political parties (only 2% of citizens are members of political parties).

Put in this way, all of these issues are an invitation to examine the possibility of improving how democracy is exercised by changing the rules that apply to the existing parliamentary system and its political institutions. It is an exercise that must be carried out within the very heart of society.

MAKING CHOICES

Therefore, citizens are going to have to make CHOICES.

Until now, the consultation has pointed to certain paths. The purpose of the Estates General is to define these potential avenues or determine new ones.

So, we must ask ourselves if more democratic power can be given to citizens by:

- **Developing a democracy that is more participatory.**
- **Electing officials more directly, particularly the head of government.**
- **Improving how representative democracy works by reviewing the separation of power between the executive and the legislative.**
- **Establishing the right and ability of citizens to be heard during a government's term in office.**
- **Improving voting procedures.**
- **Having different representation from resource-rich regions, having broader participation by women, educating children earlier about political life, increasing recognition of ethnocultural communities.**

THE CHOICES

WORKSHOP 1

THE CITIZEN VIS-À-VIS REPRESENTATIVE, PARTICIPATORY AND DIRECT DEMOCRACY

It is recommended that you read Chapter 1 of the *Cahier de référence*.

The foundation of democracy rests on the right of citizens to elect their officials and to give them the mandate to **govern** for a predefined period. This is what we call **representative democracy**. Parallel to this, democratic organizations have developed in our society, particularly in civil society, where the rights of members are not limited to electing officials; they are granted powers to take more direct action with respect to orientation and even, at times, the organization's decisions. This is what we call **participatory democracy**.

In the end, **participatory democracy** does not dispense with electing representatives. Delegation remains necessary but certain powers that allow for more direct democracy are added to the right to elect MNAs. For example, it permits:

- Redefining the role of MNA: Are MNAs officials for the whole of Québec or are they above all the representatives of their riding and their voters? Are they first and foremost lawmakers or is that role wishful thinking because of the limitations imposed by party discipline?
- Granting citizens the right of consultation, even between election periods (an obligation of government to hold referendums on certain issues).
- Granting a set number of citizens the right to demand that the government hold a referendum or plebiscite on certain matters (what is called "popular initiative").
- Granting a set number of voters who are dissatisfied with their MNA the right to recall the MNA and demand that a new election be held. (This "right of recall" exists in some legislatures; for example, in British Columbia.)

In this respect, consultation has brought to light that citizens from all segments of Québec society feel, with some consensus, that the governance resulting from the existing political system is closed and, because of this, authoritarian and somewhat inaccessible while they aspire in large numbers, particularly in the context of an evolving society, to an open style of governance where a degree of decentralization would permit a real contribution to decisions related to the common good and social equity. This would require, however, that citizens have access to relevant information.

Other stakeholders, nonetheless, do not believe that citizens can actually contribute effectively to the smooth functioning of a government. According to them, representative democracy has been tested and it allows elected officials to govern efficiently and to honour the commitments they made during the election campaign, without interference from citizens during the term of office conferred on them. Along those lines, obliging the government to hold referendums on certain issues, giving citizens the right to oblige the government to consult all voters on some matters, the right to recall an MNA during a term in office in order to hold a new election, are measures that are often stalling tactics that do not leave the government the authority required for good governance.

Many participants also pointed out that any change intended to give more power to citizens must be framed within a constitution adopted after public consultation—such a law being unchangeable other than by returning to the public. Others think, on the other hand, that the sovereignty of the people has its merits, but that parliamentary sovereignty must not be weakened.

There are CHOICES to make.

QUESTION 1

Do you agree with introducing into Québec law a POPULAR INITIATIVE process that would allow a set number of citizens the right to demand that the government hold a referendum on certain major issues?

☐ **Yes**
☐ **No**

QUESTION 2

Are you in favour of reforms that the Estates General might propose eventually leading to a Québec constitution (fundamental law)?

☐ **Yes**
☐ **No**

NOTES

THE CITIZEN VIS-À-VIS REPRESENTATIVE, PARTICIPATORY AND DIRECT DEMOCRACY

WORKSHOP 2

THE CITIZEN VIS-À-VIS THE POLITICAL SYSTEM

It is recommended that you read Chapter 2 of the *Cahier de référence*.

The world's democracies have produced several methods of governing. In fact, there exist different political blueprints that demonstrate that attachment to the basic principles of democracy means different things depending on the traditions and history of each country. Everywhere, there is an attempt to define the limits of popular sovereignty, the limits of parliamentary sovereignty and those of the powers of government. The various types of democratic government take their inspiration from two broad schools of thought: parliamentary tradition (born in Great Britain and on which Canada and Québec are based) and presidential tradition (adopted by numerous countries, particularly the United States but, taking different forms—for example, such as France).

That being said, consultation showed clearly that: in Québec, we desire less to imitate a method of government already established in other areas than to create a model that is typical of Québec. This leads to numerous proposals. Many citizens are concerned about the strong influence that the government (the Premier and his cabinet) exercise over the legislative assembly (the National Assembly) in the current parliamentary system. They look to changes to ensure a **separation of powers** that gives greater freedom to the legislative assembly and limits more clearly the powers of the government. They would give a true role of legislator to their MNA who under the current system, they maintain, is obliged to follow **the party line**. In order to ensure such a separation of powers, a large number of these people favour electing a head of government by universal suffrage and suggest amending Québec's existing political regime. **We can readily see that many of these proposals are based on political systems of the presidential tradition.**

Others suggest maintaining the current system since the parliamentary structure that Canada and Québec adopted has always served them well and ensured great stability and efficiency. According to this point of view, it is preferable that the separation of powers not be too sharp between executive power and legislative power and that the government hold sway over the National Assembly, which permits the government to exert its authority and honour the commitments stated in its election platform. **In brief, these are the characteristics of political systems of the parliamentary tradition**.

In addition, many citizens are not of the opinion that the power to set election dates should be a prerogative of the Premier and prefer that elections be set by law at a fixed date.

There are CHOICES to make.

QUESTION 3

In order to strengthen the power of citizens, we should update our political system with amendments based on:

☐ **Rules of the parliamentary tradition**
or
☐ **Rules of the presidential tradition**

QUESTION 4

Should we hold elections at a fixed date?

☐**Yes**
☐**No**

NOTES

THE CITIZEN VIS-À-VIS THE POLITICAL SYSTEM

WORKSHOP 3

THE CITIZEN VIS-À-VIS THE ELECTORAL SYSTEM

It is recommended that you read Chapter 3 of the *Cahier de référence*.

Voting procedures are certainly a central issue to reforming democratic institutions. There are two opposing views on the reforms to be introduced. Currently in Québec, the voting procedure in effect is the plurality system, which means that elections are won by the candidates who, on a single vote, take the largest number of ballots in the riding where they stand as candidates.

Additionally, the party with the largest number of MNAs elected is carried to power and not necessarily the party that, overall, took the largest number of votes. In the past, this type of voting has elected all governments, without too many parliamentary crises. However, it has happened that a party coming second in terms of the total votes has, nonetheless, taken power by virtue of electing a majority of MNAs. In the recent history of Québec, this situation occurred in 1944, in 1966 and in 1998.

To date, the consultations have revealed that a majority of citizens wishes that this mismatch between the number of votes and the number of seat be corrected. Moreover, they appreciate the fact that proportional voting opens the door to a certain plurality of parties, which allows for a wider diversity of opinions in the legislative assembly. To achieve this, they suggest correcting the deficiencies of the plurality system and thus encouraging more actively the presence of third parties in the National Assembly in some measure by means of proportional voting even if the presence of these parties might give rise to coalition governments. From their point of view, such governments generate more open debates and are sources of compromise and more balanced laws.

Others, on the other hand, find the possibility of a plurality of parties worrisome, feeling that coalition governments increase the risk of governmental instability. As well, they contend that electing the Premier by universal suffrage does not exist in any parliamentary system such as ours and that moreover, in the context of Canadian federalism, the premier of Québec would have less power than the premiers of the other provinces under a presidential-type system. They assert, therefore, that as long as Québec's constitutional situation within Canada remains unchanged, the current voting procedure must be maintained.

There is a CHOICE to make.

QUESTION 5

Among the following solutions, which do you prefer?

- ☐ **The plurality single-member system in effect in Québec**
- ☐ **The current plurality single-member system with reduced distortion due to the introduction of some elements of proportionality**
- ☐ **A system of proportional representation**

NOTES

THE CITIZEN VIS-À-VIS THE ELECTORAL SYSTEM

WORKSHOP 4

THE CITIZEN VIS-À-VIS THE QUALITY OF REPRESENTATION

It is recommended that you read Chapter 4 of the *Cahier de référence*.

A good number of the participants in the consultation process felt that, with regard to the machinery of government, they have hardly any power or influence; they do not, either, think their elected representatives have much more because of the limitations of party discipline, and because, in their opinion, decisions are often made high up without consultation of the MNAs who represent them.

It is the same not only for individual citizens, but also for large groups within society: citizens of rural regions, women, young people and citizens within the ethnocultural communities. Moreover, many citizens hope that the First Nations will be represented in Québec's political institutions.

REGIONAL REPRESENTATION

Thus, when it comes to regional representation, the consultations revealed that a good number of people reject the status quo concerning regional political representation. For some, the goal is to be seen as important partners in developing the whole of Québec. In this respect, many would like to see a second legislative chamber in the National Assembly, where all of the regions would be on equal footing to discuss the future of the whole territory. This measure might counterbalance a system of proportional representation that would have the effect of strengthening representation from heavily populated areas rather than areas with low demographics.

Others suggest instead electing MNAs based on regional ridings, meaning no longer electing an MNA per electoral district, but for a given region, with the same number of MNAs as there are ridings today. That way the region of Gaspé and the Islands would overall be represented by four MNAs.

Last, others suggest setting up regional governments or decentralizing certain powers through agreements between the government and the regions. However, many are hesitant about the idea of adding other structures.

There are CHOICES to make.

QUESTION 6

Do you think that regional representation would be improved by electing MNAs based on regions?

☐ **Yes**
☐ **No**

QUESTION 7

Do you agree that another legislative chamber should be set up in the National Assembly where all of the regions would have an equal number of representatives independent of the size of their population?

☐ **Yes**
☐ **No**

THE ROLE OF WOMEN

In spite of the increased presence of women in political parties and democratic institutions, everyone agrees that the under-representation of women is deplorable, since they make up more than half the population of Québec.

Certainly, gains have been made over the years; however, a plateau effect and even a decrease is observable since the elections that followed the municipal mergers.

Women have for too long been absent from the political arena and the inequality between men and women in politics reflects a certain inequality in private life. In addition, women's access to political institutions is made difficult by various disparities between their reality and the reality for men: larger workload within the family household, problems reconciling professional and private life, absence of networks and of professional relationships.

QUESTION 8

Are you in favour of instituting incentives to facilitate the access of women to Québec political institutions?

☐ **Yes**
☐ **No**

THE ROLE OF YOUNG PEOPLE

Throughout the consultation process, young people particularly turned out and expressed themselves. One question touched on lowering the voting age from 18 to 16 years of age. It is a fact that the Civil Code sets the age of majority at 18, and the exceptions to this article are clearly defined. That being said, there is no doubt that voting is a highly political and democratic act. On the other hand, a majority of the young people aged 16 who took part in the consultation spoke out in favour of early education in citizenship rather than the immediate right to vote.

Consequently, many ask themselves:

- Would the right to vote at 16 and therefore the right to participate in selecting MNAs not also mean the right to stand for election and to become an MNA, or a municipal counsellor or school commissioner?
- If it is true that young people of 16 have to pay income tax in Québec and may drive cars, is there a common denominator between the maturity and understanding required to choose lawmakers—or to become one oneself—and the responsibility to pay income tax and the ability to drive a car?

QUESTION 9

Are you in favour of setting the voting age at 16 years?

☐ **Yes**
☐ **No**

ETHNOCULTURAL DIVERSITY

Québec is undeniably a multicultural society both socially and economically. However, when it comes to political representation, these communities that enrich Québec are often absent.

QUESTION 10

Do you think that appropriate measures should be taken to encourage participation in democratic institutions by representatives of Québec's ethnocultural communities?

☐ **Yes**
☐ **No**

NOTES

THE CITIZEN VIS-À-VIS THE QUALITY OF REPRESENTATION

ACKNOWLEDGEMENTS

With the Estates General, the great adventure of reforming Québec's democratic institutions made important progress thanks to the contributions of thousands of people whom the Steering Committee responsible for the Estates General and other processes to follow wish to thank wholeheartedly.

First of all, we thank the Québec government, the initiator of the process. We also thank the main political parties that contributed to the process with their suggestions and recommendations. We are also grateful to the Minister responsible for the Reform of Democratic Institutions, the architect of this great adventure, for his willingness to have a process carried out by citizens, free of any partisan ties. Our thanks to the staff of the Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques and of the secretariat of the Steering Committee as well as to the personnel of the Secrétariat à la communication gouvernementale for their professional support, their competence and their availability. Thank you to the regional agents, the workshop presidents, the thousand people who took part in the Estates General, the thousands of participants in our consultations in about 20 cities in Québec, and thank you to the members of the research committee, who were invaluable advance scouts throughout our travels.

Last, thank you to the two animators of the Estates General and to all those who so brilliantly took part in our debates.

The Estates General are not the end of the process; they are but a step. Next will come the report of the Steering Committee to the Premier of Québec, to be followed, we hope, by a continuation of the process. Based on our consultations, this is certainly something Quebecers look forward to!

The Members of the Steering Committee of the Estates General on the Reform of Democratic Institutions:

Claude Béland, Chair
Jean Allaire
Martine Blanc
Joseph Giguère
Emmanuelle Hébert
Brenda Paris
Christian Robitaille
Bernard J. Shapiro
Monique Vézina

Michel Laflamme, Secretary

Québec

Prenez votre place!

États généraux sur la réforme des institutions démocratiques

Québec • 21, 22 et 23 février 2003

Cahier de **PARTICIPATION**

Québec

103-04789/

Prenez votre place!

États généraux sur la réforme des institutions démocratiques

Québec • 21, 22 et 23 février 2003

Cahier de **PARTICIPATION**

Graphisme de la page couverture :
Communication Publi Griffe

Dépôt légal — 2003
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-40404-1
© Gouvernement du Québec, 2003

TABLE DES MATIÈRES

LES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES 5

LA CULTURE DÉMOCRATIQUE ET LA CITOYENNETÉ 7

LA CONSULTATION - RAPPORT D'ÉTAPE : LES MALAISES DÉMOCRATIQUES ET LES DEMANDES 11

LES ENJEUX 15

FAIRE DES CHOIX 17

LES CHOIX 18

ATELIER 1 : LE CITOYEN ET LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, PARTICIPATIVE ET DIRECTE 18

Question 1 : L'initiative populaire 19
Question 2 : Une loi fondamentale 19

ATELIER 2 : LE CITOYEN ET LE SYSTÈME POLITIQUE 21

Question 3 : Les traditions parlementaire et présidentielle 22
Question 4 : Des élections à date fixe 22

ATELIER 3 : LE CITOYEN ET LE SYSTÈME ÉLECTORAL 23

Question 5 : Le système majoritaire, l'introduction d'éléments de proportionnalité et la représentation proportionnelle 24

ATELIER 4 : LE CITOYEN ET LA QUALITÉ DE LA REPRÉSENTATION 25

Question 6 : La représentation régionale 26
Question 7 : Une chambre des régions 26
Question 8 : La place des femmes et les mesures incitatives 26
Question 9 : La place des jeunes et le vote à 16 ans 27
Question 10 : Les communautés ethnoculturelles 27

REMERCIEMENTS 29

LES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

LE CONTEXTE

La tenue des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques découle directement de la démarche soumise au Conseil des ministres par le ministre responsable de cette réforme et telle qu'elle est exprimée dans le document de réflexion populaire : *Le pouvoir aux citoyens et aux citoyennes*. Partant du constat d'une insatisfaction citoyenne des institutions politiques traditionnelles, la démarche veut libérer la parole citoyenne, inciter les populations régionales à exprimer clairement leurs attentes, pour que, par la tenue des États généraux, s'exprime une volonté nationale.

LA DÉMARCHE

Pour assurer la réussite d'une telle démarche, le Conseil des ministres a mis sur pied un comité directeur des États généraux dont la composition reflète un équilibre entre jeunes et aînés, hommes et femmes, tout en comprenant des représentants de la communauté anglophone et des communautés culturelles.

Neuf personnes forment ce comité présidé par Claude Béland : Jean Allaire, Martine Blanc, Joseph Giguère, Emmanuelle Hébert, Brenda Paris, Christian Robitaille, Bernard J. Shapiro et Monique Vézina. Par ailleurs, Michel Laflamme agit à titre de secrétaire du Comité.

Le Comité directeur a été appuyé sur le terrain par un réseau de responsables régionaux, soit un par région. Chacune de ces personnes a contribué à préparer la visite du Comité directeur dans les régions et, en certains cas, a agi à titre d'animateur du milieu tout au cours de la démarche (diffusion de documents de consultation, contact avec les médias régionaux et locaux, choix des participants aux États généraux et information de ces derniers). L'ensemble des représentants régionaux s'est joint aux neuf membres du Comité directeur pour former le Bureau des États généraux.

Dans le but de soutenir la démarche, le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques a servi de secrétariat au Comité directeur et au Bureau. De plus, un site Web a été mis sur pied afin d'informer d'une façon permanente la population de la démarche et de lui permettre d'exprimer son point de vue.

LE MANDAT

La responsabilité première du Comité directeur était de concevoir, préparer et tenir les États généraux sur la réforme des institutions démocratiques. Pour ce faire, le Comité a procédé à une vaste consultation de la population du Québec sur les enjeux de la

réforme, reçu des mémoires des citoyens et citoyennes et des corps constitués, et consulté des experts en matière d'institutions politiques. Les constats établis par le Comité directeur au cours des diverses consultations sont soumis aux participants des États généraux afin de pousser plus loin la réflexion et de mieux préparer les recommandations que le Comité directeur soumettra au premier ministre du Québec et au ministre responsable de la réforme.

Il s'agit d'une démarche unique dans l'histoire du Québec. Les membres du Comité directeur souhaitent qu'elle soit le début d'une réflexion qui fera du Québec un modèle de démocratie dans ce nouveau monde global.

Les membres du Comité directeur
des États généraux sur la réforme
des institutions démocratiques

LA CULTURE DÉMOCRATIQUE ET LA CITOYENNETÉ

Pourquoi des institutions démocratiques? La réponse est simple : les institutions démocratiques sont mises sur pied afin de mieux vivre la démocratie et d'en assurer la pérennité. En effet, il n'y a pas de démocratie réelle sans culture démocratique, sans l'attachement largement partagé par les habitants d'un même territoire à des valeurs fondamentales et à des principes reconnus qui garantissent le respect inviolable d'une certaine manière de « vivre ensemble ».

C'est pourquoi le mot ***démocratie*** transcende la définition des ***institutions politiques***. Selon sa racine, le mot démocratie veut dire ***pouvoir du peuple***. Au-delà de leur forme concrète, les institutions démocratiques incarnent des valeurs, des principes et des pratiques qui constituent un lien immatériel au cœur du ***vivre ensemble***. C'est ce lien qui donne âme, sens et viabilité à l'action des institutions pour qu'elles développent une société dans laquelle tous se reconnaissent, y ont une place et y jouent un rôle. Autrement dit, ces institutions ne méritent pas le titre d'institutions démocratiques si elles ne sont pas porteuses des valeurs inhérentes à la poursuite du bien commun.

La **démocratie** repose essentiellement sur les valeurs et principes suivants :

- L'égalité des citoyens devant la loi.
- La souveraineté du peuple.
- La garantie par l'État des droits des citoyens.
- Le respect des libertés individuelles.
- La responsabilité citoyenne.

Ces valeurs et principes sont le fondement d'une **éthique sociale**. Sans la pratique constante de ces valeurs démocratiques, les institutions mises sur pied pour incarner cet ensemble de valeurs risquent de se vider de leur substance et de perdre leur véritable sens.

Or, les pratiques démocratiques sont diverses et évolutives, mais elles ne peuvent s'écarter du droit des citoyens et citoyennes d'exercer leur influence sur les décisions de leurs mandataires, sur le droit à une reddition de comptes de leurs élus, sur le droit à une information juste et franche, sur le droit à la reconnaissance de la diversité, autant celle procédant de la race, de l'origine ethnique, de la classe sociale que du sexe ou de toute autre caractéristique, telle la région habitée.

Autrement dit, ces valeurs et principes donnent aux citoyens et citoyennes le droit à la vie privée, à la justice, le droit d'agir, le droit à l'initiative, à la création, à la parole, à l'acquisition et à la possession de biens, et à la participation à leurs institutions politiques.

C'est pourquoi la démocratie demeure fragile, évoluant au gré de la morale individuelle et collective. En conséquence, il importe que la recherche de pouvoir individuel, un instinct naturel chez l'être humain, soit balisée par une présence réelle et vivante de la communauté. Depuis les origines de la démocratie, l'effort de la communauté de traduire sa présence dans ses institutions politiques oscille entre deux courants de pensée, souvent en interaction l'un avec l'autre : **la démocratie représentative et la démocratie directe**. Les Grecs de l'Antiquité pratiquaient la démocratie directe dans des réunions sur la place publique. Jean-Jacques Rousseau, un des artisans de la pensée démocratique, disait, pour sa part : « La souveraineté ne peut être représentée : elle consiste essentiellement dans la volonté générale et la volonté ne se représente point : elle est là même ou elle est autre; il n'y a pas de milieu. » Cependant, en regard des exigences d'une gouvernance efficace et stable, l'usage ayant démontré plusieurs difficultés liées à la pratique de la démocratie directe, **la forme représentative** a prévalu lorsque la démocratie s'est érigée en système permanent de pouvoir.

Malgré cette évolution, la démocratie directe n'a toutefois jamais quitté les lieux. Les gouvernements, un peu partout dans le monde, y ont recours à des degrés divers. Au Québec, la démocratie directe, comme l'a révélé la tournée de consultation, demeure pour plusieurs une inspiration de proximité, un outil, voire un aiguillon, pour compléter, perfectionner, rénover et purifier la démocratie représentative.

Ces valeurs démocratiques imposent des responsabilités à l'État et aux élus. Ceux-ci doivent, de toute évidence, respecter et garantir les droits des citoyens et citoyennes, ainsi que l'exercice de leurs droits civiques. Ainsi, aucune institution démocratique ne peut tolérer que le système établi pour l'élection de ses dirigeants soit structuré de façon à favoriser un parti politique ou un groupe de citoyens, ou que les orientations prises par les élus n'aient pas été avalisées par les électeurs.

Ces valeurs démocratiques imposent aussi des obligations à toute personne habilitée à voter. Puisqu'elle fait appel à **une éthique sociale en vue du bien commun, au vivre ensemble**, la démocratie repose sur la responsabilité de chaque personne vivant sur un même territoire et sur son **engagement** à incarner, avec les autres, l'ensemble des valeurs de la démocratie. Dans la trilogie bien connue des valeurs fondatrices de la démocratie, il y a, à côté des axiomes de base de liberté et d'égalité, la notion de fraternité. Cette dernière valeur représente le lien d'engagement de l'un envers l'autre et

la notion de confiance, condition indispensable pour que la société puisse être un écosystème humain sain, durable et favorable au bonheur. Autrement dit, le bien commun repose sur un **projet commun vivant, humain, dynamique et généreux**.

De là, **la notion de citoyenneté**, puisque ne peut être citoyen que celui qui appartient à un milieu, en reconnaît la juridiction et son droit d'y participer et d'assumer les responsabilités qui en découlent. À défaut d'un projet commun et d'un sentiment d'appartenance à son milieu de vie et à défaut d'une volonté institutionnelle d'entretenir des conditions et un climat favorables à l'engagement des uns et des autres, il y a risque de perte du sens de la responsabilité à l'égard de son gouvernement et de son milieu de vie. Si une personne vit dans un ensemble territorial qui lui paraît superficiel ou étranger, il y a risque, d'une part, qu'elle ne reconnaisse guère la représentativité des dirigeants de son territoire et, d'autre part, qu'elle ne se sente nullement responsable d'un projet qu'elle est inhabile à modifier. Dans un contexte de globalisation, à l'égard de la citoyenneté, le Québec doit, lui aussi, comme bien d'autres collectivités, faire face au défi de fortifier son « vivre ensemble » en consolidant l'enracinement de ses institutions dans la population et en coulant son parcours identitaire au creuset de la diversité et de la pluralité de ses citoyens et citoyennes venant maintenant de tous les cieux de la planète.

C'est cette compréhension de la démocratie et de la citoyenneté qui a guidé les membres du Comité directeur dans l'élaboration de leurs recommandations quant aux réformes à apporter aux institutions démocratiques du Québec.

LA CONSULTATION — RAPPORT D'ÉTAPE : LES MALAISES DÉMOCRATIQUES ET LES DEMANDES

LES MALAISES DÉMOCRATIQUES

Le rapport d'étape se limite à énoncer les malaises démocratiques exprimés l'automne dernier par le plus grand nombre à l'occasion des consultations du Comité directeur auprès de la population et des corps constitués. Le Comité reconnaît que des opinions contraires ont aussi été exprimées par un certain nombre dont il faudra tenir compte au moment de faire des choix. Comme il faudra aussi tenir compte de l'opinion des experts.

En premier lieu, il faut souligner le désabusement et même un certain mépris d'une partie importante de la population à l'égard du « politique » en général. Les écarts entre la théorie démocratique et la réalité sont à la source du sentiment d'être floué. Par exemple, la théorie proclame que la démocratie est le gouvernement par le peuple et pour le peuple, mais, pour plusieurs, **la souveraineté populaire** se limite à exercer le droit de vote au moment des élections. Or, même ce vote ne semble pas être un réel pouvoir puisqu'il n'est pas toujours reconnu au recensement des suffrages qui résulte en l'élection de ceux qui exerceront le pouvoir.

Entre les élections, sous l'effet des règles de la démocratie représentative, la souveraineté parlementaire doit normalement s'exercer. Or, encore là, plusieurs sont sceptiques et constatent que, sous la force de la tradition du respect de la discipline de parti, le Parlement est soumis à l'autorité du gouvernement. Ce qui, pour plusieurs, justifierait qu'on se réfère davantage à **la souveraineté gouvernementale**.

Globalement, deux grands malaises se manifestent. Le premier est l'incapacité d'obtenir de l'information crédible et transparente sur les enjeux politiques, économiques et sociaux. Incapacité qui conduirait à la conviction que la démocratie, telle qu'on la connaît, ne peut accorder aux citoyens les pouvoirs qu'ils recherchent. Pour conserver l'espoir, ceux-ci réclament, en particulier les jeunes, une information juste et transparente et l'accès permanent à une éducation citoyenne.

En deuxième lieu, les gens se sentent loin du pouvoir, ce qui les amène à plaider en faveur de procédés dont ils auraient le contrôle et qui favoriseraient l'intervention directe auprès de leurs institutions démocratiques, lorsque cela est nécessaire.

Autrement dit, globalement, les gens veulent **APPRENDRE et AGIR**.

Les citoyens et citoyennes se plaignent plus particulièrement :

1. Du peu de pouvoir du plus grand nombre face à leurs institutions démocratiques.
2. Du mode du scrutin actuel. Pour plusieurs, le pluralisme idéologique est limité dans un régime de scrutin majoritaire, et le vote individuel n'est pas reconnu dans le résultat global.
3. De la concentration du pouvoir au niveau du gouvernement.
4. Du trop grand pouvoir de réglementation de l'exécutif, réduisant ainsi le pouvoir et les prérogatives de l'assemblée législative.
5. Du rôle du député et de l'incapacité de ce dernier de répondre aux attentes de bon nombre d'électeurs.
6. De l'obligation des députés de se soumettre à la discipline de parti.
7. Du risque de concentration des efforts de développement, tant économique que social et culturel, en faveur des territoires les plus populeux et au détriment du développement de l'ensemble du territoire occupé du Québec.
8. Du pouvoir du premier ministre de déclencher des élections au moment où il le juge opportun.
9. De la méconnaissance par une majorité d'électeurs des systèmes politiques, des institutions démocratiques et des programmes des partis politiques.
10. De la complexité de la machine gouvernementale et de ses nombreux paliers.
11. Du peu de femmes, de jeunes et de représentants de la diversité culturelle du Québec à l'Assemblée nationale.
12. De l'absence d'une représentation des nations autochtones.
13. De nombreuses fraudes ou irrégularités encore présentes au moment des élections.
14. Du peu de contrôle efficace sur la gestion gouvernementale.

LES DEMANDES

En conséquence, les citoyens et citoyennes consultés demandent majoritairement :

1. Que soient modifiées les règles relatives à l'exercice de la démocratie au Québec de façon que les Québécoises et Québécois qui le désirent puissent se rapprocher du pouvoir législatif et qu'ils puissent mieux, collectivement, exercer un certain contrôle.

2. Que soit revu le mode de scrutin de façon qu'un nouveau mode puisse donner ouverture à la présence de nouveaux partis et qu'il accorde au parti obtenant le plus de voix exprimées un nombre correspondant de sièges à l'Assemblée nationale, de sorte que tout candidat élu dans une circonscription soit vraiment le choix d'une majorité d'électeurs.

3. Que soit mis fin à la concentration du pouvoir aux mains de l'exécutif du gouvernement, en particulier aux mains du cabinet du premier ministre.

4. Que le pouvoir exécutif n'empiète pas sur le pouvoir de l'Assemblée nationale.

5. Que soit redéfini le rôle du député et que ce nouveau rôle soit mieux connu et accepté par les électeurs.

6. Que le député soit libéré de la discipline de parti, du moins en certaines matières.

7. Que le mode de scrutin tienne compte de la géographie du Québec et de l'importance du développement global du territoire.

8. Que la fixation de la date des élections ne soit pas décrétée à la seule discrétion du premier ministre.

9. Que les citoyens et citoyennes soient mieux informés du fonctionnement des institutions démocratiques et des programmes des partis politiques.

10. Que les règles de gouvernance et de fonctionnement du gouvernement en tant qu'entreprise au service de l'ensemble des citoyens et des citoyennes soient revues et adaptées à la modernité.

11. Que la présence des femmes et des jeunes dans la vie politique de l'État du Québec, tant à l'Assemblée nationale qu'au gouvernement, soit mieux équilibrée.

12. Que de nouvelles démarches soient entreprises auprès des nations autochtones afin qu'elles acceptent de déléguer un ou des représentants à l'Assemblée nationale.

13. Que des mesures concrètes soient mises sur pied afin de garantir la sûreté du processus électoral.

14. Que de nouvelles mesures de contrôle soient mises sur pied afin d'assurer une meilleure surveillance de la gestion du gouvernement.

LES ENJEUX

La consultation, à ce jour, a révélé certaines convergences des opinions et perceptions des citoyens et citoyennes sur les grands enjeux démocratiques liés à la gouvernance :

1. L'enjeu de la représentation des citoyens et citoyennes dans les institutions politiques.

2. L'enjeu de l'efficacité gouvernementale et législative.

3. L'enjeu de la participation citoyenne non seulement au moment des élections, mais aussi pendant la durée du mandat d'un gouvernement.

Il importe de noter que ces opinions et perceptions ne sont pas uniquement celles de personnes ou du secteur de l'entreprise privée, du monde des entreprises coopératives, des syndicats ou encore de la communauté politique au niveau régional ou municipal. Elles sont le reflet de toutes les **sphères** de la société et elles constituent ainsi des enjeux largement partagés.

Au sujet de la **représentation**, bon nombre d'acteurs de la société perçoivent qu'en ce qui concerne l'appareil gouvernemental, ils n'ont guère de pouvoir ou d'influence; ils n'en accordent guère davantage, d'ailleurs, à leurs représentants élus (leurs députés) en raison des contraintes qu'impose la discipline de parti et, également, parce qu'à leur avis, les décisions sont souvent prises rapidement, au sommet, généralement par quelques personnes, lesquelles sont souvent influencées par un très petit nombre, souvent non élu. De plus, ils croient que l'accès aux ressources financières, aux débats parlementaires et à l'espace médiatique n'est pas équitable et que, de ce fait, ils n'ont pas un accès approprié au pouvoir politique. En somme, selon eux, l'organisation de la gouvernance actuelle ne représente pas la volonté populaire, la parité hommes-femmes, la diversité québécoise et l'importance des régions-ressources. Ils font donc appel à une plus grande équité sociale.

Au sujet de **l'efficacité gouvernementale**, les acteurs des différentes sphères de la société perçoivent que l'organisation de la gouvernance n'est pas adaptée aux exigences démocratiques découlant de la mondialisation et de la globalisation et qu'elle ne tient pas compte des grands courants de changement, tels le besoin de nouveaux espaces de délibération démocratique, le grand besoin d'une éducation citoyenne plus poussée, le besoin de préparer la relève à la participation citoyenne, l'impact du virage informatique sur l'accès à la démocratie et sur son expression, et les conséquences de la concentration des médias sur la vitalité et la qualité de la démocratie.

Par contre, certains affirment l'importance d'assurer la stabilité politique du Québec, car ils ont plusieurs craintes : celle de l'affaiblissement du Québec, seul État francophone en Amérique du Nord dans ce nouveau contexte mondial, et celle, aussi, de la dégradation des valeurs sociales et individuelles et de ses effets sur une vision commune et une certaine cohésion sociale. À cet égard, plusieurs soulignent la nécessité de doter le Québec d'une loi fondamentale, adoptée par les citoyens et citoyennes, laquelle énoncerait la forme de gouvernement et les règles relatives aux relations entre gouvernants et gouvernés. Les pouvoirs des citoyens et citoyennes ainsi que l'organisation des pouvoirs publics y seraient également précisés.

Quant à la **participation citoyenne**, une inquiétude se manifeste à l'égard des sujets suivants :

- Le manque d'éducation et de formation à la vie citoyenne, l'exclusion d'un trop grand nombre de citoyens, la désinformation tant des médias que des partis politiques qui cherchent constamment à émouvoir plutôt qu'à faire savoir.

- Le déficit démocratique à tous les niveaux, tant sur le plan fédéral que provincial, y inclus les instances municipales et scolaires, les conseils d'administration, les assemblées générales des établissements publics et des partis politiques. Une démocratie faible, vu le peu de délégation de pouvoir et de confiance en la capacité des mandataires de bien gérer les budgets qu'on leur confie.

- Le peu de participation des citoyens à la vie des partis politiques (2 % des citoyens seulement seraient membres de partis politiques).

Tous ces enjeux, ainsi exprimés, invitent à examiner les possibilités d'améliorer l'exercice de la démocratie par la modification des règles s'appliquant au système parlementaire actuel et à ses institutions politiques. Cet exercice doit être fait au sein même de la société.

FAIRE DES CHOIX

Les citoyens et les citoyennes doivent donc faire des CHOIX.

La consultation, à ce jour, a indiqué certaines pistes. Les États généraux visent à les préciser ou à en établir de nouvelles.

Nous nous demanderons donc si plus de pouvoir démocratique peut être accordé aux citoyens et aux citoyennes :

- **Par le développement d'une démocratie davantage participative.**
- **Par l'élection plus directe des dirigeants, en particulier celle du chef du gouvernement.**
- **Par une traduction améliorée de la démocratie représentative par la révision de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.**
- **Par le droit et la capacité du citoyen de se faire entendre au cours du mandat d'un gouvernement.**
- **Par l'amélioration du mode de scrutin.**
- **Par une représentation différente des régions-ressources, par une participation plus grande des femmes, par une éducation plus hâtive des jeunes aux affaires politiques, par une reconnaissance accrue des communautés ethnoculturelles.**

LES CHOIX

ATELIER 1

LE CITOYEN ET LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, PARTICIPATIVE ET DIRECTE

Il est recommandé de lire le chapitre 1 du *Cahier de référence*.

Le fondement de la démocratie repose sur le droit du citoyen et de la citoyenne à élire ses dirigeants et à leur confier le mandat de **gouverner** pendant une période déterminée. Ce qu'on appelle **la démocratie représentative**. Parallèlement à cela, se sont développées, dans notre société, particulièrement la société civile, des organisations démocratiques où le droit des membres ne se limite pas à élire les dirigeants; il leur est accordé des pouvoirs d'agir plus directement sur les orientations et parfois même sur les décisions de l'organisation. Ce qu'on appelle **la démocratie participative**.

En somme, la **démocratie participative** ne renonce pas à l'élection d'un représentant. Cette délégation demeure nécessaire, mais, au droit d'élire un député, s'ajoutent certains pouvoirs qui permettent une démocratie plus directe. Par exemple, elle permet :

- De redéfinir le rôle du député : Est-il dirigeant pour l'ensemble du Québec ou est-il surtout le représentant de sa circonscription et de ses électeurs? Est-il d'abord et avant tout législateur, ou ce rôle est-il rendu illusoire par la contrainte qu'impose la discipline de parti?

- D'accorder au citoyen le droit à la consultation, même entre les périodes d'élection (obligation du gouvernement de tenir des référendums sur certaines matières).

- D'accorder à un certain nombre de citoyens le droit d'exiger du gouvernement de tenir un référendum ou un plébiscite sur certaines questions (ce qu'on appelle « l'initiative populaire »).

- D'accorder à un certain nombre d'électeurs insatisfaits de leur député le droit de rappeler ce dernier et d'exiger la tenue d'une nouvelle élection. (Ce « droit de rappel » existe dans certaines législations; par exemple, en Colombie-Britannique.)

À cet égard, la consultation a permis de constater que les citoyens et citoyennes de toutes les sphères de la société québécoise perçoivent, avec une certaine convergence, que la gouvernance découlant du système politique actuel est de type fermé et, de ce fait, autoritaire et peu accessible, alors qu'ils souhaitent en grand nombre, surtout dans le contexte d'une société en évolution, une gouvernance ouverte, où une certaine

décentralisation permettrait une contribution réelle aux décisions liées au bien commun et à l'équité sociale. Cela exigerait cependant que l'information pertinente soit accessible aux citoyens.

D'autres, toutefois, ne croient pas que les citoyens et citoyennes puissent réellement contribuer d'une façon efficace à la bonne marche d'un gouvernement. Selon eux, la démocratie représentative a fait ses preuves et elle permet aux élus de gouverner d'une façon efficace et de respecter les engagements qu'ils ont pris à l'occasion de la campagne électorale, sans l'intervention des citoyens pendant la durée du mandat qui leur est accordé. Dès lors, l'obligation pour le gouvernement de tenir un référendum sur certains sujets, le droit des citoyens, d'obliger le gouvernement à consulter l'ensemble des électeurs en certaines matières, le droit de rappel d'un député pendant la durée de son mandat pour procéder à de nouvelles élections, sont des mesures souvent dilatoires qui enlèvent au gouvernement l'autorité nécessaire à une bonne gouvernance.

Plusieurs ont aussi souligné que toute modification visant à donner plus de pouvoir aux citoyens et citoyennes devrait être encadrée dans une loi fondamentale, adoptée à la suite d'une consultation populaire, cette loi ne pouvant être modifiée autrement que par un nouveau recours au peuple. D'autres pensent, au contraire, que la souveraineté populaire a ses mérites, mais qu'il ne faut pas affaiblir la souveraineté parlementaire.

Il faut faire des CHOIX.

QUESTION 1

Êtes-vous d'accord pour introduire dans la législation québécoise un processus D'INITIATIVE POPULAIRE qui permettrait à un certain nombre de citoyens le droit d'exiger du gouvernement de tenir un référendum sur certaines questions majeures?

☐ **Oui**
☐ **Non**

QUESTION 2

Êtes-vous favorable à ce que les réformes que pourraient proposer les États généraux conduisent éventuellement à une constitution québécoise (loi fondamentale)?

☐ **Oui**
☐ **Non**

NOTES

LE CITOYEN ET LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE, PARTICIPATIVE ET DIRECTE

ATELIER 2

LE CITOYEN ET LE SYSTÈME POLITIQUE

Il est recommandé de lire le chapitre 2 du *Cahier de référence*.

Les démocraties du monde ont produit plusieurs modes de gouvernement. En fait, il existe différents arrangements politiques qui démontrent que l'attachement aux grands principes de la démocratie se traduit différemment selon les traditions et l'histoire de chaque pays. Partout, on cherche à définir les limites de la souveraineté populaire, celles de la souveraineté parlementaire et les limites des pouvoirs du gouvernement. Ces différents modes de gouvernement démocratique s'inspirent de deux grandes tendances : **la tradition parlementaire** (née en Grande-Bretagne et dont le Canada et le Québec se sont inspirés) et **la tradition présidentielle** (celle dont s'inspirent de nombreux pays, particulièrement les États-Unis, mais selon des modalités différentes, par exemple la France).

Or, la consultation l'a bien démontré : au Québec, on cherche moins à imiter un mode de gouvernement déjà établi en d'autres milieux qu'à créer un modèle typiquement québécois. De là, de nombreuses propositions. De nombreux citoyens se préoccupent de la forte influence qu'exerce le gouvernement (le premier ministre et son conseil des ministres) sur l'assemblée législative (l'Assemblée nationale) dans le système parlementaire actuel. Ils souhaitent des changements pour assurer une **séparation des pouvoirs** qui donne une plus grande liberté à l'assemblée législative et limite plus clairement les pouvoirs du gouvernement. Ils voudraient donner un véritable rôle de législateur à leur député qui, selon eux, dans le système actuel, est contraint de suivre **la discipline de parti**. Parmi ceux-ci, afin d'assurer cette séparation des pouvoirs, un grand nombre favorise l'élection du chef du gouvernement au suffrage universel et suggère des modifications au régime politique actuel du Québec. **On peut certes affirmer que plusieurs de ces propositions s'inspirent des régimes politiques de tradition présidentielle**.

D'autres suggèrent de maintenir le système actuel, puisque le régime parlementaire qu'ont adopté le Canada et le Québec les a toujours bien servis et leur a assuré une bonne stabilité et efficacité. Selon eux, il est souhaitable que la séparation des pouvoirs ne soit pas trop accentuée entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et que le gouvernement puisse dominer l'Assemblée nationale, ce qui lui permet de gouverner avec autorité et de remplir les engagements énoncés dans son programme électoral. **En somme, il s'agit des caractéristiques des régimes politiques de tradition parlementaire**.

De plus, plusieurs citoyens ne sont pas d'avis que le pouvoir de fixer la date des élections soit une prérogative du premier ministre et ils préfèrent que les élections soient fixées par la loi à une date fixe.

Il faut faire des CHOIX.

QUESTION 3

Afin de renforcer le pouvoir des citoyens et citoyennes, doit-on actualiser notre régime politique par des modifications s'inspirant :

☐ **Des règles de tradition parlementaire**
ou
☐ **Des règles de tradition présidentielle**

QUESTION 4

Doit-on tenir des élections à date fixe?

☐ **Oui**
☐ **Non**

NOTES

LE CITOYEN ET LE SYSTÈME POLITIQUE

ATELIER 3

LE CITOYEN ET LE SYSTÈME ÉLECTORAL

Il est recommandé de lire le chapitre 3 du *Cahier de référence*.

Le mode de scrutin est certes un enjeu central de la réforme des institutions démocratiques. Deux visions s'affrontent face aux réformes à entreprendre. Actuellement, au Québec, le mode de scrutin en vigueur est le scrutin majoritaire uninominal, c'est-à-dire que l'élection est gagnée par le candidat ayant obtenu, au seul tour de scrutin, le plus de voix dans la circonscription où il s'est porté candidat.

Aussi le parti politique ayant fait élire le plus grand nombre de députés est-il porté au pouvoir, et pas nécessairement le parti qui, au total, a obtenu le plus de voix.

Ce type de scrutin a permis, dans le passé, d'élire tous les gouvernements, sans trop de crises parlementaires, Toutefois, il est arrivé qu'un parti se classant deuxième quant au nombre total de voix obtenus ait tout de même pris le pouvoir grâce au nombre majoritaire de députés élus de son parti. Dans l'histoire récente du Québec, cette situation s'est répétée en 1944, en 1966 et en 1998.

Les consultations, à ce jour, ont révélé qu'une majorité de citoyens et citoyennes désire que l'inadéquation entre le nombre de voix et le nombre de sièges soit corrigée. De plus, ils apprécient le fait que le scrutin proportionnel donne ouverture à un certain pluralisme des partis, ce qui permet une plus grande diversité des opinions à l'assemblée législative. Pour ce faire, ils suggèrent de corriger cette inadéquation du système majoritaire uninominal et de favoriser ainsi davantage la présence de tiers partis à l'Assemblée nationale par un certain dosage, grâce au scrutin proportionnel, même si la présence de ces partis peut donner lieu à des gouvernements de coalition. Selon eux, de tels gouvernements donnent lieu à des débats plus ouverts et sont source de compromis et de lois plus équilibrées.

D'autres, toutefois, trouvent inquiétante cette pluralité possible des partis, considérant que les gouvernements de coalition augmentent les risques d'instabilité gouvernementale. De plus, ils font valoir que l'élection du premier ministre au suffrage universel n'existe dans aucun système parlementaire tel que le nôtre et que, même dans un régime de type présidentiel, le premier ministre du Québec, dans le contexte du fédéralisme canadien, aurait moins de pouvoir que les premiers ministres des autres provinces. Ils soutiennent donc que, tant et aussi longtemps que la situation constitutionnelle du Québec au sein du Canada n'aura pas changé, il faut maintenir le mode de scrutin actuel.

Il faut faire un CHOIX.

QUESTION 5

Parmi les solutions suivantes, laquelle préférez-vous?

- ☐ **Le système majoritaire actuellement en vigueur au Québec**
- ☐ **Le système majoritaire actuel avec diminution des distorsions par l'introduction d'éléments de proportionnalité**
- ☐ **Un système de représentation proportionnelle**

NOTES

LE CITOYEN ET LE SYSTÈME ÉLECTORAL

ATELIER 4

LE CITOYEN ET LA QUALITÉ DE LA REPRÉSENTATION

Il est recommandé de lire le chapitre 4 du *Cahier de référence*.

Bon nombre de participants à la consultation ont perçu qu'en ce qui concerne l'appareil gouvernemental, ils n'ont guère de pouvoir ou d'influence; ils n'en accordent guère davantage, d'ailleurs, à leurs représentants élus en raison, d'une part, de la contrainte de la discipline de parti et, d'autre part, parce qu'à leur avis, les décisions sont souvent prises en haut lieu, sans consultation des députés qui les représentent.

Il en va de même non seulement des citoyens à titre personnel, mais des groupes importants de la société : les citoyens des régions rurales, les femmes, les jeunes et les citoyens des communautés ethnoculturelles. D'autre part, plusieurs citoyens souhaitent que les nations autochtones soient représentées au sein des institutions politiques du Québec.

LA REPRÉSENTATION RÉGIONALE

Ainsi, lorsqu'il s'agit de représentation régionale, la consultation a révélé que bon nombre de gens refusent le *statu quo* concernant la représentation politique des régions. Pour les uns, l'objectif recherché est d'être considérés comme partenaires importants du développement de l'ensemble du Québec. À cet égard, plusieurs souhaitent une deuxième chambre législative à l'Assemblée nationale, où toutes les régions seraient sur un pied d'égalité, lorsqu'il s'agirait de discuter de l'avenir de l'ensemble du territoire. Cette mesure pourrait contrebalancer un mode de représentation proportionnelle qui aurait pour effet de renforcer la représentation des territoires fortement peuplés, et non les territoires de faible démographie.

D'autres suggèrent plutôt l'élection des députés sur la base de circonscriptions régionales, c'est-à-dire non plus l'élection d'un député par circonscription électorale, mais, pour une région donnée, le même nombre de députés qu'il existe aujourd'hui de circonscriptions. Ainsi, la région de la Gaspésie et des Îles serait globalement représentée par quatre députés.

D'autres, enfin, suggèrent l'établissement de gouvernements régionaux ou la décentralisation de certains pouvoirs par des ententes entre le gouvernement et les régions. Toutefois, plusieurs sont réticents devant l'idée d'ajouter des structures.

Il faut faire des CHOIX.

QUESTION 6

Croyez-vous que la représentation régionale serait améliorée par l'élection des députés sur la base des régions?

☐ **Oui**
☐ **Non**

QUESTION 7

Êtes-vous d'accord que soit constituée à l'Assemblée nationale une autre chambre législative où chaque région disposerait d'un nombre égal de représentants, indépendamment de la taille de sa population?

☐ **Oui**
☐ **Non**

LA PLACE DES FEMMES

En dépit d'une présence accrue des femmes au sein des partis politiques et des institutions démocratiques, tous s'entendent pour y déplorer leur sous-représentation, alors qu'elles comptent pour plus de la moitié de la population québécoise.

Certes, des gains ont été enregistrés au fil des ans; toutefois, on observe un plafonnement et même un recul depuis les élections qui ont suivi les fusions municipales.

Les femmes ont été trop longtemps absentes de la sphère politique et l'inégalité entre les hommes et les femmes en politique reflète une certaine inégalité dans la vie privée. De plus, l'accès des femmes aux institutions politiques est rendue difficile par certains déséquilibres entre leur réalité et celle des hommes : plus grande part de travail sur le plan familial, difficulté de concilier la vie professionnelle et la vie privée, absence de réseaux et de relations professionnelles.

QUESTION 8

Êtes-vous favorable à l'instauration de mesures incitatives facilitant l'accès des femmes aux institutions politiques québécoises?

☐ **Oui**
☐ **Non**

LA PLACE DES JEUNES

Au cours de la consultation, les jeunes se sont particulièrement manifestés et exprimés. Lors de la consultation, une question a porté sur l'abaissement de l'âge du vote de 18 à 16 ans. On sait que le Code civil fixe la majorité à 18 ans, et les exceptions à cet article y sont clairement délimitées. Or, le droit de vote, sans aucun doute, est un acte éminemment politique et démocratique. D'ailleurs, les jeunes de 16 ans qui ont participé à la consultation ont majoritairement plaidé en faveur d'une éducation citoyenne dès le jeune âge plutôt que du droit de vote dès maintenant.

En conséquence, plusieurs s'interrogent sur :

- Le droit de vote à 16 ans et le droit de contribuer ainsi au choix des députés ne signifieraient-ils pas aussi le droit de se présenter aux élections et de devenir député, ainsi que conseiller municipal ou commissaire scolaire?

- S'il est vrai que le jeune de 16 ans doit payer des impôts au Québec et qu'il peut conduire une voiture, y a-t-il commune mesure entre la maturité et les connaissances requises pour choisir le législateur — ou pour en être un soi-même — et l'obligation de payer des impôts et la capacité de conduire une voiture?

QUESTION 9

Êtes vous en faveur d'établir l'âge du droit de vote à 16 ans?

☐ **Oui**
☐ **Non**

LA DIVERSITÉ ETHNOCULTURELLE

Le Québec est indéniablement une société multiculturelle tant sur le plan social qu'économique. Toutefois, sur le plan de la représentation politique, les communautés qui viennent enrichir le Québec sont plutôt absentes.

QUESTION 10

Croyez-vous que des mesures appropriées devraient être prises pour favoriser la participation aux institutions démocratiques des représentants des communautés ethnoculturelles du Québec?

☐ **Oui**
☐ **Non**

NOTES

LE CITOYEN ET LA QUALITÉ DE LA REPRÉSENTATION

REMERCIEMENTS

Le grand chantier de la réforme des institutions démocratiques du Québec franchit, par la tenue des États généraux, une étape importante de sa démarche grâce à la contribution de milliers de personnes, que le Comité directeur responsable des États généraux et de ses suites désire remercier très chaleureusement.

En premier milieu, gratitude au gouvernement du Québec, initiateur de cette démarche. Gratitude également aux principaux partis politiques qui ont contribué par leurs suggestions et recommandations à la démarche. Gratitude aussi au ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, architecte de ce grand chantier, pour sa volonté d'une démarche menée par des citoyens et citoyennes libres de toute attache partisane. Merci au personnel du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à celui du secrétariat du Comité directeur, ainsi qu'au personnel du Secrétariat à la communication gouvernementale, pour leur soutien professionnel, leur compétence et leur disponibilité. Merci aux responsables régionaux, aux présidents des ateliers, au millier de participants des États généraux, aux milliers de participants à nos consultations, dans une vingtaine de villes du Québec, et merci aux membres du comité de recherche, ces éclaireurs précieux tout au long de notre parcours.

Enfin, merci aux deux animateurs des États généraux et à celles et ceux qui ont si brillamment participé à nos débats.

Les États généraux ne sont pas le fil d'arrivée; ils sont une étape. Viendra le rapport du Comité directeur destiné au premier ministre du Québec. Et viendront, espérons-le, les suites. Selon nos consultations, les Québécoises et Québécois le souhaitent!

Les membres du Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques :

Claude Béland, président
Jean Allaire
Martine Blanc
Joseph Giguère
Emmanuelle Hébert
Brenda Paris
Christian Robitaille
Bernard J. Shapiro
Monique Vézina

Michel Laflamme, secrétaire

Québec